



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

documentos
de
trabajo

Working Paper: 04-06
Economic Series 03
July 2004

Departamento de Economía
Universidad Carlos III de Madrid
Calle Madrid, 126
28903 Getafe (Spain)
Fax (34) 91 624 9875

EN DEFENSA DE UN IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL CONSUMO

Javier Ruiz-Castillo ¹

RESUMEN

Este ensayo es una revisión de la literatura reciente sobre la conveniencia de sustituir el impuesto sobre la renta habitual por un impuesto personal sobre el consumo. La versión que se defiende de este último arranca de los dos impuestos de tipo único del *Flat Tax* de Hall y Rabushka (1983, 1995): un impuesto sobre el valor añadido, neto de salarios, a todas las empresas; y un impuesto sobre el trabajo asalariado que permite personalizar el sistema e introducir cierto grado de progresividad a través de un mínimo exento. Para completar la propuesta políticamente conservadora de estos autores se sugieren dos medidas: la inclusión de las herencias (y las donaciones *inter vivos*) en la base del impuesto individual de los beneficiarios, y la creación de un impuesto independiente sobre las herencias (y donaciones) otorgadas. Este tercer impuesto tendría el mismo tipo que los dos anteriores, así como un mínimo exento suficientemente amplio para preservar los incentivos al ahorro propios de la imposición sobre el consumo y para eximir del mismo a una gran parte de la población.

Keywords: Hacienda Pública; Impuesto sobre la renta.

JEL Classification: H20; H24.

¹ Departament of Economics, Universidad Carlos III de Madrid; E.mail: jrc@eco.uc3m.es

(*) Deseo agradecer las enseñanzas que he recibido de los miembros de la Comisión de Expertos, nombrada por la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE en la primavera de 2001 para el estudio de la reforma del IRPF, y los del grupo *Economistas 2004* que, bajo la dirección de Miguel Sebastián, contribuyó al Programa Electoral que el PSOE presentó a las elecciones de marzo de 2004. También deseo agradecer los comentarios de Albert Ballesteros, Eduardo Ley, Pepe Pérez y Antonio Romero a una versión previa. Sin embargo, soy el único responsable de los errores que subsistan y de las opiniones que se vierten en la versión final.

I. INTRODUCCION

Cualquiera que se acerque por primera vez al monumento legal constituido por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto de Sociedades (IS) no dará crédito a lo que ve. Todo ciudadano en ese trance se preguntará ¿a qué principios responde la maraña de deducciones, bonificaciones y exenciones que, como termitas, agujerean esas figuras impositivas?, ¿quién puede defender o siquiera listar los fines que se persiguen con el inabarcable sistema de incentivos existente? Sin embargo, en lo que a la crítica de esa situación se refiere, uno no puede por menos de admirar el vigor intelectual de las ideas económicas que, desde el ámbito académico o la propia Administración de algunos países, vienen animando durante los últimos 30 años lo que se conoce como el movimiento de Reforma Tributaria (*Fundamental Tax Reform*).¹

Aunque no soy un experto en materia tributaria, el asombro ante los detalles del sistema y lo atractivo de las propuestas de reforma me han llevado a participar de forma intermitente durante los últimos tres años en

¹ En el período más reciente, puede decirse que todo empieza con los dos modelos de reforma contenidos en el informe del U.S. Treasury Department (1977). A favor de una reforma en profundidad del impuesto sobre la renta puede citarse el informe Carter (1966) en Canadá, Bossons (1970), Pechman (1977), Goode (1980, 1990, 1997), U.S. Treasury Department (1984, 1992) y Gephardt (1995) en Estados Unidos, el First Report of the Comisión on Taxation (1982) en Irlanda, y González Páramo (1986), Fuentes Quintana (1987), Zubiri (2001), Castell *et al.* (2001) y Díaz y Sebastián (2004) entre nosotros. Sobre la implantación de un impuesto personal sobre el consumo, se han realizado informes en el Reino Unido (Meade, 1978), Suecia (Lodin, 1978), Canadá (Economic Council of Canada, 1987) y Colombia (McLure *et al.*, 1988). Junto a estos informes, la literatura contemporánea en defensa de la imposición sobre el consumo, que arranca de Kaldor (1955), cuenta entre otros, con Andrews (1974), Mieszkowski (1977, 1980), Kay y King (1978 y varias ediciones posteriores), Hall y Rabushka (1983, 1995), Aaron y Galper (1985), Bradford (1986a, 2000), McLure (1988), McLure y Zodrow (1990, 1996) y Zodrow y McLure (1991).

algunas iniciativas políticas encaminadas a contribuir a las posiciones defendidas por el PSOE.² El carácter colectivo de esos esfuerzos y el intento de aportar algo relevante a muy corto plazo ante las entonces inminentes elecciones del 14 de marzo de 2004 impusieron ciertas limitaciones sobre el alcance de las medidas propuestas. Por eso, cuando se me ofreció la oportunidad de participar en este homenaje, decidí aprovechar la ocasión para verter aquí con entera libertad y cierta imprudencia algunas reflexiones personales sobre lo que he aprendido en este tiempo.

Como se indica en el título, este ensayo es una defensa de un impuesto personal y progresivo sobre el consumo frente al impuesto sobre la renta habitual que, en lo que sigue, se considerará siempre integrado por el IRPF y el IS. El ejercicio está sometido a varias restricciones que es mejor advertir desde el principio. Se ignoran tanto el problema de la integración entre la tributación directa y el sistema de Seguridad Social,³ como los aspectos internacionales.⁴

En todo caso, la mejor forma de implementar la imposición sobre el consumo comienza con los dos impuestos de tipo único de que consta el *Flat Tax* de Hall y Rabushka (1983, 1995): un impuesto sobre el valor añadido, neto de salarios, a todas las empresas; y un impuesto sobre el trabajo asalariado que permite personalizar el sistema e introducir cierto grado de

² Me refiero a las comisiones citadas en los agradecimientos.

³ El tratamiento de este problema, que ha preocupado principalmente en el Reino Unido, arranca en Meade (1978) y culmina en Atkinson (1995). Para su defensa en castellano, puede verse Raventós (1999, 2001), Sevilla, J. (2002) y Sevilla, J.V. (2003).

progresividad a través de un mínimo exento. Para completar la propuesta políticamente conservadora de Hall y Rabushka se sugieren dos medidas: la inclusión de las herencias (y las donaciones *inter vivos*) en la base del impuesto individual de los beneficiarios, y la creación de un impuesto independiente sobre las herencias (y donaciones) otorgadas. Este tercer impuesto tendría el mismo tipo que los dos impuestos anteriores, así como un mínimo exento suficientemente amplio para preservar los incentivos al ahorro propios de la imposición sobre el consumo y para eximir del mismo a una gran parte de la población.

Desde el punto de vista económico, las razones a favor de un impuesto sobre el consumo, por orden de importancia, son las siguientes.

1. Un impuesto sobre el consumo es administrativamente más sencillo que un impuesto sobre la renta. Las razones son que: (i) al permitir que las empresas amorticen inmediatamente todos los gastos de inversión, evita el cálculo a efectos tributarios de la depreciación y el beneficio económico que se requieren en la imposición sobre la renta; (ii) al gravar solamente el consumo, este impuesto trata por igual todas las formas de ahorro (e inversión), evitando la falta de neutralidad propia de un impuesto sobre la renta, y (iii) al requerir una contabilidad de flujos de caja, a diferencia del impuesto sobre la renta el nuevo impuesto no necesita hacer ajuste alguno por la inflación.

⁴ Sobre estos aspectos puede consultarse Grubert y Newlon (1995), Hines (1996), Bird y McLure (1990) McLure (1998)

2. La imposición sobre el consumo es superior a la imposición sobre la renta en el sentido de que trata por igual a los individuos con los mismos recursos a lo largo del ciclo vital independientemente de la trayectoria temporal que sigan sus ingresos y sus gastos. Por otra parte, en la medida que la propensión a consumir está inversamente relacionada con la renta, un impuesto sobre el consumo es regresivo en un año dado. Pero la comparación a efectos de equidad vertical a lo largo del ciclo vital entre un impuesto sobre el consumo como el que aquí se propone y un impuesto sobre la renta, es una cuestión que todavía está abierta.

3. Aunque la literatura existente no lo haya establecido de forma concluyente, hay bastantes indicios de que el impuesto sobre el consumo es más eficiente que el impuesto sobre la renta.

Así pues, de acuerdo con los criterios clásicos de sencillez, equidad y eficiencia, el impuesto sobre el consumo dominaría al impuesto sobre la renta. Las objeciones restantes son de tipo político. En primer lugar, defender la imposición sobre las herencias (y donaciones) no está en boga.⁵ En segundo lugar, la transición desde un impuesto sobre la renta a uno sobre el consumo equivale a gravar los salarios y los rendimientos del capital existente en el momento del cambio del sistema tributario. Los propietarios del capital podrían oponerse al cambio. Sin embargo, como veremos, desde una perspectiva socialdemócrata la transición es enteramente defendible.

⁵ Véase, *inter alia*, McIntyre (1990) y McCaffery (1999). Entre nosotros, basta consultar Díaz y Sebastián (2004).

La idea de la superioridad de un impuesto sobre el consumo descansa en una larga tradición.⁶ Sin embargo, no he encontrado en castellano una exposición clara del debate donde se destaquen suficientemente los aspectos políticos del mismo.⁷ Creo que esta exposición es necesaria en un momento en que lo que Jordi Sevilla denomina *la rebelión de los ricos* está alterando el pacto interclasista “fiscalidad progresiva-servicios públicos universales” que era básico en el modelo original del estado del bienestar.⁸ En todo caso, esa ausencia relativa de fuentes en castellano donde prime la interpretación política de los problemas es mi principal excusa para la revisión de la literatura que se ofrece a continuación.

El resto de este ensayo está organizado en cuatro apartados. En el apartado II se revisan los problemas de la imposición sobre la renta en la situación actual. En el apartado III se presenta un sistema de imposición personal sobre el consumo, mientras que en el apartado IV se compara con el impuesto sobre la renta de acuerdo con los criterios habituales de equidad, eficiencia y sencillez y se discuten los problemas de la transición desde un

⁶ Como relata Kaldor (1955), los orígenes se remontan a Hobbes, Mill, Marshall y Pigou. La defensa de su viabilidad práctica arranca de Fisher (1937), Fisher y Fisher (1942) y el propio Kaldor. Para la argumentación más reciente a favor del impuesto sobre el consumo, véase la nota 1.

⁷ Para un tratamiento técnico adecuado, pero políticamente ecléctico como corresponde a un libro de texto, puede verse Albi *et al.* (1992, Apéndice Parte IV). La tesis doctoral de Rubio (1986), de carácter enciclopédico, no considera las contribuciones más recientes. La contribución de Gago (1985) también es algo temprana y, además, se decanta en dirección contraria a la que aquí se sostiene. El artículo de McLure (1998) es excelente, pero mi intención es proponer una defensa de la imposición personal sobre el consumo más abiertamente política.

⁸ “Bien porque una menor fiscalidad provee de menos ingresos al Estado con lo que se deteriora aún más la prestación de esos servicios básicos, o bien porque se altera el carácter redistributivo implícito en el pacto conforme gana peso la tributación indirecta...y los gastos fiscales y deducciones a favor de los nuevos ricos”, Sevilla (2002, p. 69).

impuesto sobre la renta a uno sobre el consumo.. El último apartado contiene unas reflexiones finales a modo de conclusión.

II. LOS PROBLEMAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Para facilitar la comparación entre el impuesto sobre el consumo que se describirá en el apartado siguiente y el tipo de impuesto sobre la renta que encontramos en la realidad, revisaremos rápidamente los problemas que sufre este último tributo. Será útil clasificarlos en tres grupos: (i) problemas propios de todo impuesto sobre la renta; (ii) complicaciones que surgen de la persecución de otros fines distintos de los meramente recaudatorios, entre los que destaca el fomento del ahorro y la inversión, y (iii) problemas comunes a los dos tipos de impuestos, que incluyen ciertos problemas crónicos de gestión y el tratamiento que deba darse a las herencias (y las donaciones *inter vivos*).

II.1. Problemas propios del impuesto sobre la renta

Esta sección trata de los problemas que plantea la medición del beneficio económico, la integración entre el IRPF y el IS y la existencia de rentas irregulares.

1. La determinación del valor de una inversión

Típicamente, tanto en las sociedades mercantiles como en el resto de las empresas la generación de rentas del capital implica el desembolso de fondos en un momento del tiempo en la expectativa de recibir suficientes ingresos en

un período posterior. La dificultad estriba en que, de acuerdo con la noción de renta de Haig-Simons, es preciso medir ese incremento de valor a medida que se produce (o devenga) en cada período de tiempo. En otras palabras, la estimación a efectos tributarios de la renta del capital generada en las empresas nos obliga, nada menos, que a medir el beneficio económico obtenido en las mismas.

La dimensión temporal de los procesos de inversión da lugar a dos tipos de dificultades que trataremos sucesivamente. (i) En primer lugar, hay que resolver lo que McLure (1988) denomina problemas de periodificación (*timing*): en ausencia de transacciones observables, hay que determinar cuándo debe reconocerse la generación de renta a efectos tributarios, y cuándo debe permitirse que los gastos necesarios para la generación de los ingresos sean deducibles. Si la renta se reconoce demasiado tarde o las deducciones se anticipan en el tiempo, la renta imponible queda por debajo de la renta económica durante los primeros años de una inversión y la excede en la fase final. La posibilidad de posponer las obligaciones tributarias equivale a recibir del Tesoro público un préstamo sin intereses durante el intervalo de tiempo de que se trate. (ii) En segundo lugar, los cambios en los precios desde el momento que se realiza la inversión y el momento en que se genera la renta obligan a una serie de ajustes de gran complejidad.

Dentro de los problemas del primer tipo, distinguimos los dos siguientes.

A. *La depreciación de los activos*

El problema radica en la falta de concordancia entre la depreciación económica de los activos y las normas tributarias al respecto que, al dictarse necesariamente con carácter general, no pueden acomodar las situaciones diferenciales que afectan a cada activo dentro de cada empresa en cada sector de actividad de la economía. El intento de establecer normas que cubran parte de la diversidad que encontramos en la realidad es una fuente indudable de complejidad y crea distorsiones que favorecen unas líneas de actividad sobre otras.

B. *Las ganancias de capital*

Idealmente, las ganancias o pérdidas de capital deberían contabilizarse como aumentos o disminuciones de la base imponible, respectivamente, a medida que se devengan en cada período. Pero para la mayoría de los activos de la economía no existe suficiente información para calcular las ganancias o pérdidas de capital devengadas en cada período. Además, el gravamen de las ganancias de capital no realizadas podría dar lugar en un año dado a serios problemas de liquidez. En consecuencia, los sistemas existentes se limitan a gravar las ganancias de capital en el momento de la realización de los activos.

En la medida en que la realización de un activo queda al arbitrio del individuo, interesa generar pérdidas de capital inmediatamente y diferir las ganancias tanto como sea posible (el llamado efecto *lock in*). Además, surge la posibilidad del arbitraje impositivo consistente en deducir los intereses de un préstamo en el período corriente y retrasar las ganancias de capital del activo

que se haya adquirido hasta su realización en un período futuro. Las normas para limitar estas y otras posibilidades complican considerablemente la puesta en práctica del impuesto.

La ruptura más grave con el esquema preconizado por Haig-Simons, que exige el mismo trato a todas las fuentes de renta, es el tratamiento favorable de las ganancias de capital a tipos más bajos y, en su caso, a tipo cero tras el fallecimiento del contribuyente que las generó. En otras ocasiones, la obsesión con combatir las llamadas ganancias de capital especulativas, conduce a gravarlas a tipos decrecientes con el paso del tiempo a partir de los 6 meses o un año desde el momento de la adquisición del activo. Este tratamiento favorable de las ganancias de capital a “largo plazo” refuerza el efecto *lock in*. Naturalmente, todas estas medidas no sólo introducen incentivos a la conversión de otras rentas sometidas a la tarifa ordinaria en ganancias de capital, sino que obligan a distinguir administrativamente entre unas y otras fuentes de renta.

C. *Los ajustes por inflación*

Las cuotas de amortización a efectos tributarios que aproximarán la depreciación económica de los activos en un mundo con estabilidad de precios, no permitirán la recuperación del capital invertido libre de impuestos en un escenario inflacionista. Los costes históricos que se hubieran utilizado para valorar las existencias en un determinado período, no reflejarán posteriormente el verdadero valor de esos bienes en presencia de la inflación. Las ganancias de capital calculadas como la diferencia entre el precio de venta

de un activo y el precio de adquisición sin ajustar por la inflación reflejarán ganancias de capital ficticias de naturaleza puramente monetaria. Un fenómeno similar tendrá lugar tanto en los intereses percibidos a un tipo de interés que incorpore un premio por la inflación, como en los intereses de los préstamos, incluidos los hipotecarios, que son deducibles para los individuos y las empresas. La corrección completa y simultánea de estos efectos no es fácil, mientras que la corrección parcial que en ocasiones encontramos en la práctica no evita la eliminación de las distorsiones y las posibilidades de arbitraje fiscal.

2. La integración entre los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las personas jurídicas

En mi opinión, cabe defender la idea de que las sociedades deben sufragar un impuesto independiente como contrapartida a los beneficios legales de todo tipo que el Estado les confiere, pero la posición dominante en la actualidad es que los beneficios de las sociedades deben gravarse una sola vez en tanto que renta atribuible a sus propietarios. El problema es que existen verdaderas dificultades para gravar en la práctica a través del IRPF las ganancias de capital generadas por la reinversión de los beneficios no distribuidos en las sociedades mercantiles. Por eso, aún para los defensores de la posición mayoritaria el IS es un instrumento útil para evitar que una parte de la renta del capital escape totalmente al gravamen o el impuesto sea aplazado indefinidamente.

Ahora bien, si los beneficios totales se gravan en el IS y los beneficios distribuidos en el IRPF, como en el llamado modelo clásico en la literatura norteamericana, la doble imposición sobre dividendos da lugar a tres tipos de incentivos indeseables: (i) a que no se constituyan tantas sociedades como se haría en otro caso, (ii) a que las sociedades se financien a través de bonos en lugar de acciones, y (iii) a que las sociedades restrinjan el reparto de dividendos. En consecuencia, muchos países, incluida España, han buscado formas de integración entre los dos impuestos que chocan con diversas dificultades cuya discusión no procede aquí.

3. El tratamiento de las rentas irregulares

En presencia de una tarifa graduada, la percepción de rentas irregulares origina un problema bien conocido de exceso de progresividad. Teóricamente, los problemas pueden salvarse a través de mecanismos de promediación de rentas e impuestos como el propuesto en la contribución clásica de Vickrey (1939). Aunque en la práctica el contribuyente no tendría que enfrentarse a más dificultad que la consulta de un conjunto de tablas que proporciona la autoridad tributaria, lo cierto es que la complejidad conceptual de estos esquemas ha impedido que se lleven a la práctica. En su lugar, la clasificación de las actividades que pueden dar lugar a rentas irregulares en distintos grupos y la fijación de coeficientes correctores para cada grupo añade complejidad al sistema, discrimina entre unos y otros grupos sobre bases poco claras y arbitrarias y puede conducir a estimular la conversión de renta ordinaria en renta irregular.

II.2. El activismo tributario

Gran parte de la complejidad que caracteriza a los impuestos sobre la renta que encontramos en la realidad se origina en la persecución de fines distintos a los meramente recaudatorios, como sean el fomento del ahorro, la inversión, ciertas actividades con efectos externos beneficiosos para terceros u otros fines de más difícil clasificación.

1. El fomento del ahorro y la inversión⁹

Desde los inicios del impuesto sobre la renta, hubo que confrontar las dificultades de valoración que se planteaban en dos casos: los activos que prometen pagos en el futuro, como los fondos de pensiones privados o los seguros de vida; y los bienes duraderos cuyo flujo anual de servicios se consume directamente por los individuos, entre los que destaca por su importancia la vivienda en propiedad.

Los problemas existentes en el primer caso condujeron a una solución *sui generis* que es propia de la imposición sobre el consumo. Como se sabe, el sistema que rige en la mayoría de los países consiste en admitir la desgravación de las contribuciones que se realicen por empresas o individuos en el período corriente y gravar después los frutos de la inversión incorporando a la base imponible de los individuos las pensiones que

⁹ Para una crítica con validez general de los mecanismos de fomento del ahorro y la inversión en Estados Unidos antes de la reforma tributaria de 1986, véase Steuerle (1983) y Galper y Steuerle (1983).

comiencen a cobrarse tras el retiro.¹⁰ De esta forma, se sanciona legalmente el diferimiento del impuesto con los beneficios resultantes para el contribuyente que canalice su ahorro por esta vía. Típicamente, las ventajas de este mecanismo se restringen imponiendo límites crecientes con la edad a la cuantía de las contribuciones anuales.

En cuanto a la vivienda en propiedad, habría que imputar un alquiler neto al flujo de servicios que el stock genera anualmente. En la práctica, pocos países intentan imputar una renta a la vivienda, mientras que muchos otros no sólo carecen de esa imputación sino que mantienen una deducción por los intereses hipotecarios. Además, las ganancias de capital de una vivienda están exentas de impuestos siempre que se reinviertan en la adquisición de otra vivienda o que se transmitan por herencia en el momento del fallecimiento del donante.

Así pues, las dificultades de valoración de estos dos tipos de activos condujeron a concederles un tratamiento tributario privilegiado, contrario a las exigencias de un impuesto sobre la renta extensiva. La justificación se encontró en la conveniencia de fomentar el ahorro. En paralelo, al amparo de este escudo, la normativa sobre otros activos conduce a un amplio abanico de rendimientos después de impuestos que rompe con el principio de

¹⁰ Este es también el tratamiento que suelen recibir las pensiones públicas: las contribuciones del trabajador al sistema de la seguridad social se deducen de su base imponible en cada período, y las pensiones se gravan posteriormente a medida que se perciben tras el retiro.

neutralidad según el cual los rendimientos del ahorro debieran ser los mismos con independencia del tipo de activos que los generen.¹¹

Desde la óptica de la inversión, la depreciación acelerada en determinados sectores o la amortización inmediata de ciertos activos, junto a otro conjunto de medidas, han conducido también a un panorama de distorsiones con un continuo de tipos impositivos marginales efectivos en el IS que en su cota inferior toman valores negativos.¹²

2. Otros fines

Desde los orígenes del impuesto sobre la renta, los mecanismos políticos han impuesto la persecución de otros fines sociales, más o menos deseables o defendibles en si mismos, que interfieren con el objetivo recaudatorio de la imposición directa. A título de ejemplo, mencionaremos tan solo los casos siguientes vigentes entre nosotros.

A. El fomento de actividades que se supone que se caracterizan por ejercer fuertes efectos externos socialmente deseables, entre las que destacan las contribuciones a organizaciones de interés cultural, las inversiones de las sociedades mercantiles en investigación y desarrollo y, más recientemente en países como Francia y España, el tratamiento favorable de la industria del libro, el cine o la música al amparo del concepto de excepción cultural.

B. La insularidad justifica la exención parcial del IS a las sociedades que realicen su actividad en Canarias, mientras que razones de Estado

¹¹ Para un excelente análisis de la situación en España, véase González Páramo (2004).

¹² Para el caso español, véase Cuervo y Trujillo (1987) y Espitia *et al.* (1989).

seguramente amparan la deducción del 50% de la cuota del IRPF y el IS a los residentes en Ceuta y Melilla.

C. Para terminar, el IRPF incluye una fuerte deducción en favor del trabajo asalariado para compensar las múltiples vías por las que los perceptores de otras fuentes de renta escapan total o parcialmente del pago de su deuda tributaria.

II. 3. Problemas comunes a los impuestos sobre la renta y el consumo

Es importante aclarar que existe una serie de problemas cuya solución no depende de cual sea la base impositiva elegida. Para nuestros propósitos, basta referirse a ciertos problemas de gestión particularmente graves en el caso español y al tratamiento de las herencias que, como veremos, es uno de los asuntos de mayor alcance en este ensayo.

1. Problemas de gestión

Los problemas que deseamos destacar bajo esta rúbrica aparecen en conexión con la aplicación de la noción de gastos necesarios para la obtención de la renta. En primer lugar, la remuneración del trabajo asalariado incluye a menudo pagos en especie, como las contribuciones empresariales a planes de seguros o pensiones privados, las comidas subvencionadas en el lugar de trabajo, los préstamos a bajo interés, los descuentos en la adquisición de ciertos bienes y servicios, la utilización del coche de la empresa o la vivienda cedida por razón de trabajo. El problema surge cuando esos pagos se consideran gastos necesarios por la empresa y

son deducibles en el cómputo de su beneficio pero no se declaran como renta por parte de sus perceptores.

En segundo lugar, en el caso de los gastos necesarios para obtener la renta que se genera en las empresas y, en particular, por agricultores, profesionales liberales y trabajadores autónomos en el desarrollo de las actividades económicas que se realizan por cuenta propia, existe un fuerte incentivo a contabilizar como tales gastos que, en realidad, contribuyen al aumento del consumo del individuo-empresario. Si la empresa consigue deducir la totalidad esos gastos, el beneficio resultante será inferior al verdadero beneficio económico y la renta declarada será inferior a la verdadera renta. Esta confusión entre gastos necesarios y gastos de consumo constituyen una de las fuentes principales de la elusión fiscal que caracteriza a este sector.¹³

2. El tratamiento de las herencias (y las donaciones *inter vivos*)

Existe un acuerdo relativamente general sobre el hecho de que las herencias o las donaciones *inter vivos* constituyen renta para quien las recibe. En efecto, tanto si se trata de una transferencia sin contraprestación alguna como si existe un elemento de *quid pro quo*, es evidente que el beneficiario aumenta su capacidad de consumo corriente o futuro.

El tratamiento del problema en el caso del donante es más polémico. Aplacemos provisionalmente el caso de las donaciones y concentrémonos en

¹³ Merece la pena citar aquí otros dos problemas cuya solución no depende de la base impositiva que se elija: la corrección de la rémora fiscal y el ajuste de la capacidad de pago de los individuos en función de sus características personales.

las herencias propiamente dichas. La herencia que se transmite es el resultado de la acumulación de riqueza que haya tenido lugar a lo largo de la vida del donante. Como esos incrementos de renta se han ido gravando anualmente, una fuerte corriente de opinión insiste en que grabar de nuevo la herencia constituye una situación intolerable de doble imposición.¹⁴ El lenguaje de la “doble imposición” es pura retórica. Si concediéramos crédito a ese argumento, habría que concedérselo también a quien arguye que un impuesto sobre la renta introduce una doble imposición sobre el ahorro corriente y sobre el rendimiento del mismo en un período posterior. En otras palabras, cómo deba tratarse la herencia del donante es una cuestión política que habrá de resolverse por los conductos correspondientes.

De acuerdo con el propio Simons, puede sostenerse que la herencia es parte del consumo del donante y, como tal, no es deducible en el impuesto sobre la renta. Otra cosa es que la forma de implementar esta idea sea a través de un tributo independiente sobre sucesiones donde se preserve el incentivo al ahorro y se introduzca la progresividad a través de la fijación de un mínimo exento y una tarifa acordes con los objetivos que se deseen.¹⁵

Desde otro punto de vista, se ha sugerido que los indicadores de la capacidad de pago podrían extenderse al conjunto de la vida de un individuo.¹⁶ En este horizonte temporal, Aaron y Galper (1985) ponen de

¹⁴ Como se ha aceptado gravar en el impuesto sobre la renta las herencias recibidas, algunos analistas hablarían de triple imposición.

¹⁵ En muchos países el impuesto sobre la herencia del donante sustituye a la inclusión de la herencia en el impuesto sobre la renta del beneficiario.

¹⁶ Goode (1980, 1990, 1997) nunca ha sido partidario de esta idea.

manifiesto que la definición de renta extensiva de Haig-Simons nos llevaría precisamente a la suma del consumo y los incrementos de riqueza a lo largo del tiempo, es decir, a lo que podría denominarse un impuesto sobre *la renta a lo largo del ciclo vital*. Bajo el supuesto de un mercado de capital perfecto, esta base impositiva sería igual a la suma de los ingresos de todo tipo percibidos en cada período incluidas las herencias recibidas. A su vez, Musgrave (1976, 1983) sostiene que la noción de equidad horizontal exige tratar por igual a los individuos con las mismas opciones a lo largo de su vida. En ese escenario temporal, las herencias otorgadas deben entrar en la base impositiva del donante porque constituyen una opción como cualquier otra.

Alternativamente, la sociedad puede estar interesada en la redistribución de la riqueza tanto o más que en la redistribución de la renta. El argumento a favor de esta política no se basa hoy en día en asegurar de esa forma una mayor igualdad de oportunidades ya que, aunque las ventajas que ofrece la riqueza paterna surten efecto con anterioridad al momento de la defunción del donante, dada la esperanza de vida actual la transmisión de la herencia se suele producir cuando los descendientes que la reciben tienen, en media, 50 años. Simplemente, en la medida que la riqueza concede poder económico y social, prestigio, seguridad e influencia, es perfectamente legítimo incluirla en la noción capacidad de pago y gravarla independientemente de la renta en el momento de su transferencia a la

muerte del individuo. Este argumento cobra más fuerza cuando tenemos en cuenta que la proporción de individuos que acumula grandes volúmenes de riqueza como resultado del ahorro personal extraído de sus ingresos regulares es pequeña. La mayoría de las grandes fortunas se han formado como resultado de la transmisión de la riqueza desde las generaciones anteriores y de importantes ganancias de capital que, como las plusvalías de menor cuantía, escapan en gran parte a los impuestos.¹⁷ Todo lo cual aboga por el gravamen de la riqueza individual al menos una vez en cada generación

Se argumentará que, junto con otros variados mecanismos, las donaciones *inter vivos* pueden constituir un vehículo para eludir parte del impuesto de sucesiones por lo que ambas figuras suelen regularse conjuntamente. Se aducirá también que esta regulación debe resolver graves problemas de valoración de activos que solo se cotizan en mercados muy estrechos. Por último, se pondrá de manifiesto que, en el caso de la transferencia de una empresa familiar, el pago del impuesto puede generar a los beneficiarios un problema de falta de liquidez. No es éste el lugar para analizar las innegables dificultades de gravar ambos tipos de transferencias gratuitas de riqueza, pero para los que mantenemos su conveniencia política

¹⁷ Como concluyen Kay y King (1978, pp. 64-65) tras revisar la situación en el Reino Unido: “*Under the present UK tax system it is not too difficult to stay rich, but it is distinctly difficult to become rich.*”

tales dificultades son motivo de reflexión para la búsqueda del antídoto y no para abandonar el gravamen en cuestión.¹⁸

Así pues, en este ensayo partimos de que la capacidad de pago que debe regir el sistema de imposición directa puede medirse por dos vías: un índice anual, que puede ser la renta o el consumo, donde se integran las herencias¹⁹ recibidas; y un impuesto independiente que grava las herencias de los individuos que las otorgan. O lo que es lo mismo, que la capacidad de pago de un individuo debe identificarse con la suma de los recursos o sus usos a lo largo de la vida. Como veremos, en el contexto del impuesto sobre la renta este tratamiento de las transmisiones gratuitas de riqueza ha sido escasamente seguido en la práctica y se encuentra en crisis en la actualidad. Sin embargo, resulta esencial en un impuesto sobre el consumo como el que se defiende en el apartado siguiente.

III. UN IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL CONSUMO

La alternativa que se sugiere es un sistema integrado por tres figuras tributarias y un único tipo impositivo: (i) un impuesto sobre los flujos reales de caja aplicable a todo tipo de empresas sin excepción; (ii) un impuesto personal sobre salarios, pensiones y herencias recibidas con un mínimo exento que exima a los más pobres de esta obligación tributaria, y (iii) un impuesto

¹⁸ Para una revisión de los problemas que suscita la imposición sobre estas transferencias, véase Gravelle y Maguire (2000) y el excelente volumen de Gale *et al.* (2001).

¹⁹ De aquí en adelante, cuando utilicemos el término “herencias” debe entenderse que nos referimos también las donaciones *inter vivos*.

sobre las herencias otorgadas con un mínimo exento que preserve los incentivos al ahorro propios de la imposición sobre el consumo.

Para entender la lógica del sistema, comencemos con un impuesto sobre todo tipo de actividades productivas que grave con un solo tipo impositivo las ventas de los bienes y servicios producidos, menos las compras de bienes intermedios a otras empresas y las compras de los activos amortizables de cualquier naturaleza. Si el flujo de caja fruto de estas transacciones reales fuera negativo, las pérdidas se trasladarán hacia ejercicios futuros a un cierto tipo de interés para compensar los impuestos de signo positivo que se den en su momento. Como las ventas de las empresas a otras empresas se cancelan con las compras que éstas realizan, la base del impuesto está constituida por las ventas a los agentes económicos distintos de las empresas, es decir, una medida del consumo agregado de la economía. La base puede expresarse también como la diferencia entre la renta generada en todas las empresas de la economía menos la inversión que realizan. El impuesto, por tanto, no es más que un IVA calculado por el método de sustracción.

En relación al IS propio de la imposición sobre la renta que grava el beneficio económico de las empresas, el tributo que nos ocupa se distingue por el sujeto pasivo, el tratamiento de los activos amortizables y el tratamiento del principal y el interés de los préstamos. En cuanto a la cobertura, como su nombre indica, el IS se limita a las sociedades mercantiles; dentro del impuesto sobre la renta, el beneficio del resto de las empresas de todo tipo y las actividades productivas emprendidas por cuenta propia se incluyen en el

IRPF. Aquí, en cambio, todas las actividades económicas mencionadas se cubren en el impuesto de flujos reales de caja. Obsérvese que al tratar a todas las empresas por igual, ni hay que definir administrativamente los distintos tipos de organización que éstas puedan adoptar, ni hay incentivos a que los contribuyentes busquen las formas organizativas que reciben un tratamiento tributario más favorable.

En cuanto a la amortización de los activos, consideremos un proyecto de inversión cualquiera. Desde la óptica de un impuesto sobre la renta, en el período corriente sólo se deduce la parte correspondiente a la depreciación, mientras que en un impuesto sobre los flujos de caja se descuenta de inmediato toda la inversión. Si ésta tiene éxito, generará obligaciones tributarias en el futuro. Supongamos una inversión marginal en la que la tasa de rendimiento coincide con la tasa de descuento utilizada para calcular el valor presente de los flujos de caja futuros. En el impuesto que nos ocupa, la combinación del ahorro impositivo actual junto al impuesto que se ingresará en el futuro tienen un valor de mercado igual a cero o, en otros términos, el valor presente descontado esperado de esa combinación es nulo. Así pues, puede decirse que en este impuesto la renta del capital generada por un proyecto de inversión marginal no está gravada. Por el contrario, en la medida que en un impuesto sobre la renta la deducción por depreciación se extiende a lo largo de la vida útil de la inversión, el flujo de caja de la autoridad tributaria asociado a una inversión marginal tiene un valor de mercado positivo; es decir, en este caso la renta del capital generada por un proyecto de inversión

marginal queda sometida a gravamen. Así pues, el tipo impositivo marginal efectivo en el impuesto sobre los flujos de caja o en el impuesto sobre la renta es igual a cero o al tipo impositivo legal, respectivamente.

Esta es la única diferencia entre ambos impuestos, pues toda actividad empresarial que dé lugar a una renta económica propiamente dicha, es decir, todo proyecto de inversión extramarginal en que el tipo de rendimiento sea superior a la tasa de descuento, queda gravado en ambos casos. Por ejemplo, el flujo de caja atribuible al descubrimiento de un pozo de petróleo, el desarrollo de un producto de software de gran éxito o el valor establecido a través de una campaña de publicidad se grava por igual en ambos impuestos.²⁰

En cuanto al último rasgo distintivo, este impuesto ignora tanto el principal como los intereses recibidos o pagados por los préstamos. Los ingresos obtenidos con la emisión de acciones no se incluyen en la base y los dividendos no son deducibles; tampoco se deducen las adquisiciones de acciones de otras empresas ni los dividendos correspondientes entran en la base. Es decir, el impuesto se concentra en las transacciones reales o, en la terminología del informe Meade (1978), tiene la base R. Nada de lo cual afecta al tratamiento impositivo de la inversión discutido en los párrafos anteriores.

El problema, por supuesto, es que el tributo anterior no es un impuesto personal y, en la medida en que la propensión al consumo es decreciente con el nivel de renta, se trata de un impuesto regresivo. Debemos a Hall y

Rabushka (1983, 1995) el gran hallazgo de sugerir la deducción de los salarios monetarios de la base del impuesto anterior para gravarlos por separado en un impuesto independiente al mismo tipo impositivo.²¹ La base del impuesto conjunto sigue siendo la misma, pero ahora es posible introducir un mínimo exento en el impuesto personal sobre salarios para conseguir que el sistema sea progresivo en el sentido de que el tipo impositivo medio aumente con el salario.²² Como muestra de su sencillez, la declaración del impuesto cabría en una tarjeta postal.²³

En esta formulación del impuesto individual sobre salarios, ni se deduce el ahorro cuando se realiza ni se gravan más tarde sus rendimientos. Es decir, los intereses, los dividendos y las ganancias de capital no se incluyen en la base del impuesto individual, mientras que, simétricamente, los intereses pagados no son deducibles. Los préstamos no tienen consecuencias tributarias y la base del impuesto individual se limita a los remuneraciones del trabajo asalariado.

Por analogía con el razonamiento utilizado para las inversiones marginales, si el tipo de rendimiento es igual al tipo de descuento y los tipos impositivos se mantienen constantes en el tiempo, el coste de que no se

²⁰ Sobre las diferencias y las similitudes entre ambos impuestos, véase McLure y Zodrow (1990), Bradford (1996) y McLure (1998).

²¹ Obsérvese que a las empresas sólo se les permite deducir los salarios monetarios. Las remuneraciones en especie que la empresa desee realizar no son deducibles, de manera que si se producen quedan gravadas en el impuesto sobre los flujos reales de caja.

²² El Impuesto-X de Bradford (1983) y el Impuesto Alternativo Simplificado de McLure *et al.* (1988), incluyen una tarifa graduada con tipos marginales crecientes.

²³ A efectos propagandísticos, Hall y Rabushka insisten en que el impuesto a las empresas también cabría en otra tarjeta, pero no hablan de la complejidad de la normativa para determinar qué gastos son verdaderamente deducibles y cuales no.

deduzca el ahorro en el período corriente es igual al valor presente de la exención del impuesto sobre los rendimientos en el futuro. La ausencia de una deducción por el ahorro en el momento en que se produce equivale a que el impuesto sobre el consumo que se hubiera sufragado con el desahorro del principal o los intereses en el futuro quede “pre-pagado” en el período actual.²⁴

Este es el tratamiento que reciben los activos que proporcionan su rendimiento en forma de un flujo de servicios de consumo, como la vivienda: ni se deduce el coste en el momento en que se incurre o el interés hipotecario en los períodos siguientes, ni se gravan los servicios de consumo que el bien presta durante su vida útil. Como el precio de una vivienda es igual al valor actual del flujo esperado de servicios, la ausencia de una deducción por el precio de adquisición tiene el mismo resultado en términos de valor esperado que gravar el alquiler imputado de los servicios de vivienda a medida que estos se consumen.

Es importante observar que, a diferencia de lo que ocurría en el impuesto sobre la renta, en este enfoque se consigue automáticamente el

²⁴ En la terminología de McLure y Zodrow (1990) y McLure (1998), estos dos impuestos integran el enfoque del *Individual Tax Prepayment* (ITP/R), o el impuesto individual pre-pagado. Este enfoque se conoce también como el método del *Yield Exclusion* o de la exención de los rendimientos. La alternativa que estos autores denominan del *Individual Cash Flow* (ICF/R + F), combina un impuesto individual sobre los flujos de caja con un impuesto sobre los flujos reales y financieros de las empresas, o un impuesto de base R + F en la terminología del informe Meade (1978). Esta alternativa se conoce también como el impuesto sobre la renta gastada (*Consumed Income Tax*). El prototipo descrito en los *Blueprints* del U.S. Treasury (1977), la contribución de Andrews (1974) y la propuesta de Aaron y Galper (1985), son buenos ejemplos de este segundo enfoque cuyos orígenes se remontan a Fisher (1937) y Kaldor (1955). McLure y Zodrow (1990) sostienen que el primer enfoque es preferible al segundo; sin embargo, en McLure y Zodrow (1996, 1997) han propuesto un tercer enfoque híbrido entre los dos anteriores que por razones de espacio no analizaremos aquí.

tratamiento uniforme de estas inversiones en bienes duraderos y las inversiones marginales que realiza una empresa.

La selección de un solo tipo marginal para ambos impuestos justifica la denominación de la propuesta original de Hall y Rabushka como el *Flat Tax*, o el impuesto de tipo único, al que nos referiremos de aquí en adelante como el FT. Para entender desde una óptica macroeconómica la relación entre un impuesto sobre la renta y un impuesto sobre el consumo, como el FT, es útil comenzar por expresar la renta en función de sus usos y sus fuentes. Si denominamos la renta, el consumo y el ahorro por Y , C y S , respectivamente, tendremos

$$Y = C + S.$$

Si denominamos los rendimientos del trabajo y el capital por E y R , respectivamente, la ecuación anterior puede describirse así:

$$Y = C + S = E + R.$$

En un mundo simplificado sin sector público y sin comercio exterior, el gasto total de la economía, G , es igual al gasto en bienes de consumo y en bienes de inversión, I :

$$G = C + I.$$

La igualdad entre la renta y el gasto, $Y = G$, conduce en esta economía cerrada a la igualdad entre el ahorro y la inversión, $S = I$, de manera que

$$C = Y - S = E + (R - I). \quad (1)$$

La ecuación (1) muestra claramente que, siempre que el ahorro sea positivo, la base de un impuesto sobre el consumo es inferior a la de un

impuesto sobre la renta (típicamente en torno al 90%); mientras que si la renta del capital es mayor que la inversión, $(R - I) > 0$, la base de un impuesto sobre salarios, E , será inferior a la de un impuesto sobre el consumo, C (los salarios equivalen al 66% de la renta, aproximadamente). Esta ecuación muestra también en qué sentido el FT es un impuesto sobre el consumo, puesto que grava los salarios E en el impuesto personal sobre los individuos y la diferencia $(R - I)$ en el impuesto sobre las empresas.

En mi opinión, la formulación y la elocuente defensa de la idea del FT por parte de Hall y Rabushka (1983, 1995), les asegura un lugar privilegiado en la historia de la imposición sobre el consumo donde, en la actualidad, puede afirmarse que su enfoque es el dominante. Sin embargo, estos autores encuentran que las herencias no tienen cabida alguna en su esquema. Aunque sus dos impuestos sobre las empresas y los rendimientos del trabajo asalariado se asemejan superficialmente al IS y al IRPF, respectivamente, la ecuación (1) sirve para mostrar que, en realidad, la base del FT no es otra cosa que el consumo. No obstante, por razones propagandísticas Hall y Rabushka se manifiestan como si el FT fuera un impuesto sobre la renta. Así, llegados a la cuestión de las herencias en la sección de preguntas y respuestas sobre su esquema (Hall y Rabushka, 1995, pp. 127-128), afirman que, siendo partidarios de gravar la renta una sola vez, las herencias y las donaciones constituyen una transferencia de renta ya gravada, cuyo gravamen ulterior (presumiblemente en la base del impuesto individual de los beneficiarios) supondría un caso

intolerable de doble imposición.²⁵ Así pues, estos autores toman lo que se denomina una visión dinástica, donde el fruto de la herencia recibida, como el del propio ahorro, sólo debe gravarse en el momento en que se consuma.

Por nuestra parte, ya anunciamos en el apartado II.3 que, por razones políticas contrarias a las de Hall y Rabushka, en este ensayo defendemos simultáneamente la inclusión de las herencias en la base del impuesto personal de los herederos y su consideración como consumo del donante.²⁶ En rigor, por consiguiente, en el contexto del FT éstas no deberían deducirse del impuesto personal del donante.²⁷ No obstante, sería preferible desgajar las herencias del donante y gravarlas en un impuesto independiente. De esta forma, con un mínimo exento suficientemente alto se conseguirían los tres objetivos siguientes: preservar los incentivos al ahorro de los que deseen realizar este tipo de transferencias, excluir del impuesto a gran parte de la población y reforzar la progresividad del sistema en su conjunto. Finalmente, el mantenimiento de un tipo impositivo único cerraría nítidamente el esquema y facilitaría la exposición de la lógica de la propuesta ante la opinión pública. En ese caso, podríamos referirnos al resultado como el *Extended Flat Tax*, o el

²⁵ Esta es también la posición sobre las herencias que se encuentra en las propuestas de los políticos del Partido Republicano de los Estados Unidos, Armey y Shelby (1995), así como en la del candidato a la presidencia por ese partido, Steve Forbes, todas las cuales se basan directamente en el FT de Hall y Rabushka.

²⁶ Esta es también la propuesta, por ejemplo, de Kay y King (1978), Aaron y Galper (1985) y McLure *et al.* (1990).

²⁷ En otro caso, como señalan McLure y Zodrow (1990), bajo el enfoque ITP las deducciones por herencias cuyos impuestos ya han sido pre-pagados, conducirían en muchos casos a devoluciones en metálico a favor del donante. Una posibilidad que, si la imposición sobre el consumo amenaza un día con llevarse a la práctica veremos solicitar a los representantes de la derecha política.

impuesto personal sobre el consumo de tipo único, inclusive de herencias recibidas y otorgadas.

IV. LA COMPARACIÓN ENTRE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO

Este apartado tiene dos objetivos: comparar a la luz de los criterios tradicionales cómo sería el funcionamiento de una economía bajo un impuesto sobre la renta o bajo uno sobre el consumo del tipo que se ha descrito en el apartado anterior, y discutir los problemas que surgen en la transición desde un sistema de imposición sobre la renta a otro donde opere la imposición sobre el consumo.

IV.1. La comparación entre las dos bases impositivas a la luz de los criterios tradicionales

1. La sencillez administrativa

En sus inicios, los defensores de la imposición al consumo basaban su argumentación en sus características económicas. Sin embargo, propios y extraños pensaban que era prácticamente irrealizable. En la actualidad, la defensa de la imposición personal sobre el consumo subraya en primer término su sencillez desde el punto de vista administrativo.²⁸

En primer lugar, en el sistema descrito en la sección anterior la renta destinada al consumo se grava una sola vez en la fuente. La renta del capital y

²⁸ Véase, *inter alia*, U.S. Treasury Department (1977), Meade (1978), Kay y King (1978), Lodin (1978), Hall y Rabushka (1983, 1995), Bradford (1979, 1986), McLure *et al.* (1990), Zodrow y

los pagos en especie se gravan directamente a través del impuesto sobre el flujo real de caja de las empresas. La integración entre ambos impuestos no plantea problema alguno; por lo demás, la existencia de un tipo único facilita la retención del impuesto sobre los salarios que, junto a las herencias recibidas, son la base del impuesto individual. Por el contrario, en un impuesto sobre la renta buena parte de la renta del capital se grava al nivel individual, lejos de la fuente, a través de los intereses, los dividendos y las ganancias de capital. Los problemas de integración entre el IRPF y el IS se agudizan por la existencia de una tarifa graduada que, además, complica la práctica de las retenciones en la fuente.

En segundo lugar, las ganancias de capital atribuibles a la reinversión de los beneficios no distribuidos o a cualquier otra razón ligada al funcionamiento de la empresa se gravan a medida que se realizan o, en última instancia, a través del gravamen de las herencias. Las normas para evitar la conversión de renta ordinaria en ganancias de capital de cualquier tipo son ahora innecesarias. La deducción instantánea de los gastos de inversión también evita establecer normas sobre qué partidas son amortizables a efectos tributarios y cómo aproximar en distintas circunstancias la verdadera depreciación económica de los activos de capital físico, los recursos naturales o los activos inmateriales. Las dificultades de valoración que se originan en el perfil temporal de los contratos con pagos aplazados, la emisión de bonos al

McLure (1991) y McLure (1998). Esta línea argumental arranca de Fisher (1937) y Kaldor (1955).

descuento, los costes de la adquisición de existencias, o la producción mutiperíodo desaparecen en el nuevo sistema.

En tercer lugar, la contabilidad de flujos sólo requiere comparar magnitudes a precios corrientes, por lo que se hace innecesario ajuste alguno por la inflación. La superioridad de un impuesto sobre el consumo por esta vía, merece verdaderamente párrafo aparte.

En cuarto lugar, los individuos pueden controlar el flujo de consumo que desean en cada período mejor que el ritmo al que van a percibir la renta de distintas fuentes, haciendo innecesaria una normativa *ad hoc* como en el caso de las rentas irregulares. No obstante, el consumo a lo largo del tiempo sigue una estructura más regular que los salarios o las herencias recibidas que son las magnitudes que se gravan en el impuesto individual. Por eso se recomienda que, como en el actual impuesto sobre la renta, las contribuciones de las empresas o los individuos a los fondos de pensiones privados (o las contribuciones de los individuos a la Seguridad Social) sean deducibles en el período en que se realizan y se grave, en cambio, las pensiones percibidas tras la jubilación.

En suma, los problemas privativos de la imposición sobre la renta que discutimos en el apartado II, o desaparecen automáticamente en la imposición sobre el consumo o, como en el último caso, pueden paliarse considerablemente.

En quinto lugar, todas las medidas que, con el pretexto de fomentar el ahorro o la inversión, han introducido tantas distorsiones en el impuesto sobre

la renta pierden toda su vigencia en un impuesto sobre el consumo como el descrito en la sección anterior. En este escenario, todas las formas de ahorro e inversión reciben el mismo tratamiento.²⁹

En sexto lugar, hay que referirse al resto de las medidas que complican el funcionamiento de un impuesto sobre la renta cuando se persiguen otros fines distintos de los meramente recaudatorios. Si se desea, es posible instrumentar esas medidas en el nuevo sistema. Sin embargo, si se decide preservar la integridad de la base del impuesto, es de esperar que con ocasión del cambio de sistema resultará más fácil resistir a las presiones que condujeron a la situación actual.

En cuanto a los problemas de gestión examinados en el apartado II.3, es preciso reconocer que todas las dificultades no desaparecerán con el cambio. En particular, la prohibición de deducir gastos que encubran pagos en especie a los asalariados o aumentos del consumo de los propietarios de las empresas encontrará las mismas resistencias que en la actualidad.

Por otra parte, hay que referirse a un cúmulo de dificultades propias de la versión que se ha presentado de un impuesto personal sobre el consumo.³⁰ En primer lugar, las transacciones reales que se gravan en el impuesto de las empresas darán lugar a deducciones fiscales con mucha mayor frecuencia que en otras versiones de la imposición sobre el consumo o, desde luego, que en el

²⁹ Además, como indica Zodrow (1997, p. 51), será más fácil resistir las presiones políticas a favor del tratamiento favorable de determinadas formas de ahorro o inversión porque, en lugar de aparecer como reducciones de la carga impositiva, tendrían que adoptar la forma de subsidios.

impuesto sobre la renta. La verificación y la aplicación del sistema previsto en estos casos entraña un aumento obvio de la complejidad administrativa del sistema. En el caso de empresas en crecimiento en pleno proceso de acumulación de capital, habrá incentivos a que se produzcan fusiones o adquisiciones por empresas existentes para aprovechar la compensación de impuestos, sobre todo si los tipos de interés son altos. Por lo demás, la amortización inmediata de la inversión ofrece la oportunidad de generar pérdidas en las fincas de recreo (*hobby farms*), un problema cuya vigilancia y control aumentará la complejidad del sistema.

En segundo lugar, hay incentivos obvios a disponer de los activos amortizados sin declarar los ingresos correspondientes. Además, en el caso del sistema descrito aquí se abren nuevas vías para la elusión fiscal a través del comercio con individuos o instituciones sin fines de lucro que estén exentas del pago del impuesto sobre flujos reales de caja. Para la empresa que ha de pagarlo, hay incentivos para reducir las ventas a través de precios bajos y conceder un crédito a un tipo de interés por encima del de mercado teniendo en cuenta que los intereses no entran en la base imponible, mientras que para la otra entidad esta transacción es indiferente dado que los intereses no son deducibles. Análogamente, hay incentivos a comprar bienes intermedios a un precio alto y tomar prestado a un tipo de interés por debajo del de mercado. Otra forma de reducir los impuestos es no declarar la venta de activos, puesto que el volumen entero de la venta y no sólo la ganancia de capital forman

³⁰ Feld (1995) discute un inventario de problemas bastante completo.

parte de la base impositiva, o adquirir bienes de inversión, deducirlos por entero y venderlos sin declarar los ingresos percibidos.

En tercer lugar, un problema clásico de la base R es la exención de las actividades desarrolladas por las instituciones financieras.³¹ Por último, baste recordar los problemas de valoración y fraude ya mencionados en el impuesto sobre sucesiones y donaciones.

2. Equidad

Desde el punto de vista de la equidad, procede distinguir entre la equidad horizontal y la equidad vertical. Como se dijo en el apartado II.3, adoptamos un horizonte temporal que se extiende a la vida entera del individuo y donde los recursos incluyen las herencias recibidas pero no se deducen las herencias otorgadas. Supongamos que los tipos impositivos son constantes, que los mercados de capitales son perfectos y que el tipo de descuento del individuo es igual a la tasa bruta de rendimiento del capital que es también constante. En ese caso es fácil demostrar que la imposición sobre el consumo es superior a la imposición sobre la renta desde el punto de vista de la equidad horizontal. La razón es que dos individuos con los mismos recursos a lo largo de la vida pagarán en valor presente los mismos impuestos sobre el consumo independientemente de la trayectoria temporal de sus ingresos y su consumo. En cambio, el individuo que reciba una mayor proporción de sus ingresos en la primera etapa de su vida o decida posponer el consumo hacia el futuro, pagará más bajo un impuesto sobre la renta. Que los impuestos sean

mayores en este caso se sigue del gravamen del ahorro en un impuesto sobre la renta.³²

En lo que a la equidad vertical se refiere, hay una serie de trabajos descriptivos que, bajo los supuestos habituales de incidencia de los impuestos y en un marco estático donde los individuos no varían su comportamiento cuando cambia el sistema tributario, documentan el carácter regresivo de un impuesto sobre el consumo como el FT en un horizonte temporal anual.³³ Desde luego, en cuanto se adopta una perspectiva de ciclo vital, esa característica de la imposición sobre el consumo pierde fuerza.³⁴

Pero en realidad, lo que necesitamos para echar luz sobre este asunto es un modelo dinámico de generaciones solapadas donde los individuos tengan razones para dejar herencias. Sólo en ese contexto puede evaluarse el papel de un impuesto sobre las mismas. Tanto si ese impuesto se combina con otro sobre la renta o uno sobre el consumo, al interferirse en una decisión individual el gravamen de las herencias contribuirá a una reducción de la eficiencia; pero también es de esperar que conduzca a una menor desigualdad de la renta y la riqueza.³⁵ Por mi parte, no conozco ningún trabajo en que se

³¹ Bradford (1996b) sostiene que, aunque la visibilidad del problema es obvia en este tipo de impuesto, las instituciones financieras plantean dificultades a todos los sistemas impositivos.

³² Zodrow (1990) intenta una estimación de esta diferencia en equidad horizontal en un estudio de simulación que utiliza el modelo de Auerbach y Kotlikoff (1987) donde los individuos tienen preferencias sobre ocio y consumo en cada período de tiempo, pero se comportan de acuerdo con la teoría del ciclo vital y no dejan herencias.

³³ Véase Eisner (1996), Samuels (1995) o Gale *et al.* (1996).

³⁴ Véase Davies *et al.* (1984), Fullerton y Rogers (1993) o Caspersen y Metcalf (1994).

³⁵ Los trabajos existentes indican que las consecuencias económicas dependen críticamente de cómo se introduzcan las herencias en el modelo: a través del altruismo de los padres, como en Barro (1974), directamente en la función de utilidad, como en Seidman (1983), o como resultado del motivo precaución ante un acontecimiento imprevisto, como en Starrett (1988).

comparen las consecuencias distributivas de un FT, con o sin impuesto sobre las herencias, con la situación actual representada por un impuesto sobre la renta con una tarifa graduada y un débil o inexistente impuesto sobre la renta.

C. Eficiencia

Que un sistema tributario sea más eficiente que otro es una cuestión empírica que sólo puede resolverse apelando a argumentos de esa naturaleza. Es cierto que el hecho de que ningún país haya llevado a la práctica un impuesto personal sobre el consumo en su formulación moderna condiciona en gran medida el tipo de comparación posible. No obstante, existe una literatura incipiente donde se contrasta el impacto que podrían tener ciertos cambios en el sistema tributario por medio de la calibración de modelos estilizados de la economía y la simulación de sus propiedades dinámicas.³⁶

Todos los trabajos existentes modelan la decisión consumo/ahorro. En la medida que, a diferencia de un impuesto sobre la renta, el tipo impositivo marginal efectivo en un impuesto sobre el consumo es cero es de esperar que favorezca la acumulación de capital y el crecimiento de la producción. En ocasiones se incorpora también la elección consumo/ocio, lo cual es importante porque un impuesto sobre el consumo exigirá típicamente un tipo impositivo mayor que un impuesto donde la base impositiva sea la renta, creando un mayor desestímulo al trabajo. El modelo de Engen y Gale (1996) incorpora un motivo precaución para el ahorro y tiene también en cuenta que

³⁶ Piénsese, por otra parte, en las dificultades para identificar el efecto del cambio tributario entre las demás fuerzas que estén incidiendo en el comportamiento de una economía antes y

bajo un impuesto sobre la renta gran parte de la renta del capital no queda gravada; por ambas vías, el impacto sobre el bienestar de la introducción de un impuesto sobre el consumo será menor que en otros modelos que ignoran estos rasgos de la realidad. En la dirección contraria, Ventura (1999) y Cassou y Lansing (2000) estudian las consecuencias de eliminar la doble imposición de dividendos que caracteriza muchos sistemas de imposición sobre la renta. En todo caso, sería importante la existencia de al menos dos activos para poder estudiar la ganancia en eficiencia que potencialmente se produciría al sustituir un impuesto sobre la renta que se caracteriza por el tratamiento favorable, por ejemplo, de la inversión en vivienda frente a otros bienes de inversión.

El problema, por supuesto, es que no existe un modelo donde podamos valorar todos estos aspectos simultáneamente. Además, en la mayoría de los modelos utilizados para investigar empíricamente las cuestiones anteriores los agentes no dejan herencias. Esto significa que, en el contexto del impuesto sobre el consumo que aquí se defiende, la eficiencia y la distribución son problemas que, esencialmente, se han tratado por separado.³⁷

Hacer una síntesis de los resultados de esta literatura desde el punto de vista de la eficiencia es muy difícil. Como Slemrod y Bakija (2000) indican, es

después del mismo, o en la comparación de las trayectorias que siguen dos países con muchas características, además de los sistemas tributarios, diferentes.

³⁷ Merece la pena mencionar que Caballé (2004) revisa la revisión de la literatura teórica donde las transferencias intergeneracionales de riqueza facilitan el crecimiento de la renta en modelos unisectoriales de acumulación de capital. Aunque se analizan otros motivos, se estudia especialmente el papel de la política fiscal en el caso de que las transferencias intergeneracionales se deban al altruismo.

posible que el cambio a un sistema tributario basado en el consumo pueda conducir a incrementar la renta a largo plazo en algunos puntos porcentuales, pero a costa de menor ocio o un consumo reducido durante una primera fase. No está claro cual será la distribución de las ganancias que puedan producirse, aunque parece probable que las generaciones más jóvenes y los individuos con mejores oportunidades mejoren su situación a costa de las generaciones mayores y los individuos más pobres. Zodrow (1997), uno de los defensores más importantes de la imposición sobre el consumo, afirma que las ganancias potenciales del cambio pueden ser importantes, pero que "...existe tanta incertidumbre...que sería razonable que un defensor del impuesto sobre la renta concluyera que la superioridad de un impuesto sobre el consumo no se ha establecido todavía de una manera verdaderamente convincente." Desde el lado de los defensores del impuesto sobre la renta, la conclusión de Goode (1997) es igualmente expresiva: "Hay algunas ventajas económicas al adoptar el consumo como base impositiva, pero no hay acuerdo sobre su magnitud."

IV. 2. La transición

Para evaluar los problemas que surgen de la transición desde un impuesto sobre la renta a un impuesto sobre el consumo, hay que explicar en qué sentido la base impositiva queda formada por los salarios y el capital existente en el momento del cambio. Como vimos en el apartado anterior, los proyectos marginales de inversión, donde el valor descontado de los flujos de caja esperados es igual al coste de la inversión, están exentos en el impuesto

sobre los flujos reales de las empresas. Por eso se dice que ese impuesto, cuya base es $(R - I)$ en la ecuación (1), grava solamente la renta futura atribuible al capital existente.

Siguiendo a Gravelle (1995), una forma sencilla de ilustrar esta interpretación consiste en incluir en la base del impuesto una actividad fundamental oscurecida hasta el momento en el tratamiento agregado del consumo: el intercambio de los activos que constituyen el capital existente. Si denominamos las compras y las ventas de activos por CA y VA , respectivamente, podemos redefinir la base del impuesto sobre el consumo de la manera siguiente:

$$C = (R + VA) + (E - CA - I). \quad (2)$$

Para simplificar, consideremos la sustitución de un impuesto sobre la renta con un tipo único por un impuesto sobre el consumo, cuyo único tipo debe ser algo mayor para mantener la recaudación con una base menor. Para entender cómo varía la distribución de la carga es esencial considerar la distribución de la población por grupos de edad. Supongamos que sólo hay dos grupos en la economía, los jóvenes y los mayores, y que los segundos poseen todo el capital existente. Los mayores financian su consumo con la renta del capital, R , y en ausencia de herencias, con la venta de todo el capital a los jóvenes, VA . La renta de los jóvenes está formada por los salarios, E . Su ahorro se dedica a la adquisición del capital existente que reciben de los mayores, CA , y si la economía está creciendo, a la inversión en nuevos bienes de capital, I . Así

pues, el consumo de los mayores y los jóvenes es igual a los dos sumandos de la ecuación (1), respectivamente.

En un impuesto sobre el consumo, los mayores pagan un impuesto sobre la renta del capital y el valor del capital acumulado. Los jóvenes pagan un impuesto sobre los salarios, pero reciben un crédito sobre su ahorro que se devuelve con interés cuando se hacen mayores en el período siguiente. En términos de valor presente, los jóvenes son indiferentes entre pagar un impuesto sobre la totalidad de los salarios en el primer período, o diferir ahora parte de ese impuesto y pagarlo con intereses en el segundo período.

Obsérvese que la manera como se arbitra la desgravación del capital a lo largo del tiempo es crucial para asegurar un flujo regular de recaudación impositiva durante la transición de un sistema a otro. Así, si en el momento de implantar un impuesto sobre el consumo se gravaran los salarios y la totalidad del capital existente, la recaudación sería enorme porque el stock de capital es tres o cuatro veces el tamaño de la economía. Sin embargo, la recaudación descendería mucho de ese período en adelante. Para evitar esta discontinuidad se admite la deducción de las compras del capital que realizan los jóvenes, de manera que parte del impuesto sobre los salarios se pospone hasta que el capital se consume en los períodos siguientes. De esta forma, la base se reduce considerablemente en el momento del cambio, pero se mantiene una base mayor en el futuro.

En un impuesto sobre la renta, la base impositiva de los mayores sería mucho menor, pues estaría integrada solamente por las rentas del capital;

además, como vimos, el tipo impositivo será algo menor. Así, el consumo de los mayores será igual al valor de los activos más la renta del capital después de impuestos. Por el contrario, los jóvenes pagarían un impuesto mayor sobre la totalidad de los salarios y consumirían los salarios después de impuestos menos la adquisición del capital existente y la inversión nueva.³⁸

La discusión anterior ha procedido como si el impuesto sobre el consumo se aplicara directamente sobre los individuos. Sin embargo, el FT consiste en un impuesto sobre los salarios y un impuesto sobre el resto de la renta consumida generada en las empresas. No hay espacio aquí para resumir los argumentos que se pueden ofrecer a priori sobre la incidencia última del FT.³⁹ Tampoco podemos hacer justicia a la modelización explícita del problema de la transición en la literatura existente.⁴⁰ No obstante, debemos esperar que la introducción de un impuesto sobre el consumo del $x\%$ causará una reducción del $x\%$ en el poder adquisitivo de los salarios y la riqueza existente a través de un aumento de los precios de los bienes, un descenso de los salarios nominales o un descenso del precio de los activos que integran el capital acumulado en el momento del cambio.

Pero la supresión simultánea del impuesto sobre la renta tendrá consecuencias asimétricas sobre los distintos grupos sociales. Para los asalariados en su conjunto, la eliminación de este impuesto compensará

³⁸ Para una demostración de estas afirmaciones, véase el Apéndice de Gravelle (1995).

³⁹ Véase, por ejemplo, Gravelle (1995), Bradford (1996a) y Sarkar y Zodrow (1993).

⁴⁰ Véase Auerbach y Kotlikoff (1987), Gravelle (1991), Auerbach (1996), Hall (1996) y Altig *et al.* (2001).

esencialmente la carga impositiva proveniente del otro.⁴¹ En lo que a las rentas del capital se refiere, la eliminación del impuesto sobre la renta implica una pérdida para los propietarios del capital físico que no podrán seguir aplicando las deducciones por depreciación. En cambio, como las nuevas inversiones podrán descontarse de inmediato, la demanda de los activos antiguos caerá en relación con la de los nuevos, reduciendo el valor de la riqueza existente.

Como resumen Slemrod y Bakija (2000), por ejemplo, “Teniendo todo en cuenta, el escenario más probable es que con el cambio desde el impuesto sobre la renta a un impuesto sobre el consumo los propietarios de la riqueza existente sufrirán un golpe de una sola vez. Esta pérdida durante el período transitorio se compensaría a largo plazo en la medida en que los propietarios de la riqueza recibirán en el futuro mayores rendimientos netos de impuestos sobre esa riqueza”. Sobre este telón de fondo, es importante explorar algunos aspectos políticos de la transición que afectan tanto a la deseabilidad como a la viabilidad del cambio que aquí se defiende.

No cabe duda de que en un mundo simplificado con dos tipos de agentes se produce un cambio en la carga impositiva desde los jóvenes a los mayores que se ha supuesto que poseen la totalidad del capital existente. Ahora bien, en la realidad coexisten varias generaciones de individuos con distintas preferencias y oportunidades, aunque ciertamente la desigualdad de la riqueza acumulada es notoria y la distribución está sesgada a favor de los grupos de mayor edad. Los jóvenes emprendedores o con mayor dotación de

⁴¹ Sobre los efectos de este cambio dentro del grupo de los asalariados volveremos enseguida.

capital humano que, además del éxito profesional, se caracterizan por altas tasas de ahorro, se beneficiarán con el cambio. En la cola inferior de la distribución, para los individuos con baja dotación de recursos de todo tipo, renta reducida y escasa capacidad de ahorro, un impuesto sobre el consumo no diferirá mucho de un impuesto sobre la renta en lo que a la base impositiva se refiere; así, la suerte que corran dependerá de los cambios en el mínimo exento y el tipo impositivo. Finalmente, la minoría de individuos que detentan el capital existente tendrán fuertes incentivos para diferir la carga del impuesto a través de la herencia a favor de sus descendientes. Permitir un FT que no grave las herencias recibidas y las deduzca del donante, como Hall y Rabushka pretenden, atenta tanto a la viabilidad económica del sistema a través de una reducción de la base que obligaría a un aumento del tipo impositivo, como al interés político de la propuesta para cualquier ciudadano ajeno a los intereses de la minoría propietaria de la mayor parte de la riqueza.

A la vista de esta situación, hay que cerciorarse de que se forme un equilibrio político-económico que sostenga el cambio de sistema tributario y cierre el paso a la evasión del impuesto a través de la transmisión intergeneracional de riqueza. Siempre que la llegada de un impuesto sobre el consumo no se anticipe, gravar el capital existente es una medida ideal que, al no afectar los incentivos a trabajar o a emprender nuevas inversiones, no implica distorsión ni exceso de gravamen alguno sobre estas decisiones básicas. Naturalmente, los propietarios del capital verán las cosas de otro modo. Argüirán que el stock de capital es el fruto del ahorro realizado en el

pasado una vez sufragados los impuestos sobre la renta, y considerarán injusta la doble imposición que se produce a medida que se consuman los rendimientos de ese capital bajo el nuevo sistema. Las empresas aducirán que emprendieron planes de inversión bajo la promesa de que podrían continuar deduciendo las cuotas de amortización del capital físico y la inversión en existencias. Podemos estar seguros que su opinión retumbará en los medios de comunicación y se hará sentir en los medios políticos. Pero desde el lado opuesto del espectro tampoco faltarán argumentos.

Por un lado, hay que preguntarse por qué vías ha llegado el capital existente a manos de sus propietarios. La evidencia de otros países indica que, históricamente, el mayor volumen de riqueza se ha acumulado a través de la herencia recibida y las ganancias de capital que se han generado sin sufragar, en general, mayores impuestos. En cuanto a la parte del capital existente acumulado como resultado del ahorro de períodos anteriores, el haber estado sujeto al impuesto sobre la renta analizado en el apartado II, es decir, un sistema plagado de preferencias fiscales que favorece determinadas formas de ahorro e inversión, no legitima demasiado a sus propietarios para solicitar la exención del consumo que se financie a cargo del mismo desde el momento del cambio. Por otro lado, en el nuevo sistema el diferimiento del impuesto a través de la transmisión intergeneracional de la riqueza no se impide por completo, sino que simplemente se somete a un tercer impuesto de manera que, dado el elevado mínimo exento, el gravamen sobre el consumo financiado con el capital existente será sufragado mayoritariamente por los

individuos pertenecientes a las dinastías en la cola superior de la distribución de la riqueza del país. Por último, la imposición sobre el consumo favorece la acumulación del capital para todos, incluyendo por supuesto a los propietarios del capital existente que, frente a los que no poseen nada, partirán para esa carrera en buenas condiciones.

Más allá de la retórica motivada por la transición, es realista plantearse la posibilidad de proporcionar un respiro a los propietarios del capital existente a través de la normativa correspondiente. Pero antes de hacerlo, convendría comprender que liberar del pago del impuesto total o parcialmente a este grupo social es inconsistente con la naturaleza del sistema que se propone. La ecuación (1) nos sirve para entender que, en ese caso, el impuesto sobre el consumo se convertiría en un impuesto sobre salarios con consecuencias perniciosas para la mayoría de la población. Además, las normas para afrontar la transición desde esa perspectiva serán necesariamente complejas.⁴²

Los trabajos de simulación existentes son elocuentes sobre los órdenes de magnitud involucrados. A título de ejemplo, las conclusiones de Altig *et al.* (2001) pueden resumirse de la manera siguiente: (i) Un impuesto proporcional sobre el consumo aumentaría el nivel de producción a largo plazo en un 9% aproximadamente. Aunque el aumento del stock de capital y la reducción de los impuestos haría que la mayoría que viviera en ese largo plazo mejorara

⁴² Este es el doble problema de Aaron y Galper (1985), que aplican los principios de la imposición sobre el consumo a los activos existentes, o el impuesto sobre la Cuenta de Ahorro

sensiblemente, la eliminación de la progresividad reduciría el bienestar de los más pobres. (ii) La inclusión de un mínimo exento generoso, como se propone en el FT, mejora algunos de los efectos distributivos del cambio, pero exige un aumento del tipo impositivo con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo que ahora sólo sería del 5%. (iii) La introducción de ayudas a los propietarios del capital existente limitaría las pérdidas de bienestar de esos individuos, pero entonces el crecimiento a largo plazo se reduce a un mero 2% anual.⁴³

Naturalmente, las conclusiones anteriores se han obtenido de modelos complejos pero cuya formulación exige supuestos simplificadores.⁴⁴ Por consiguiente, los órdenes de magnitud citados en el párrafo anterior han de tomarse con gran cautela. Sin embargo, el mensaje cualitativo está claro: para conseguir que el cambio de base impositiva redunde en tasas de crecimiento suficientemente grandes, es preciso ignorar las presiones a favor de la minoría propietaria de la riqueza existente.

Hasta aquí sólo se han tratado los aspectos más importantes de la transición, pero no puede olvidarse que cambios de esta naturaleza crearán

Ilimitada (USA, *Unlimited Savings Account*) propuesto por los Senadores de Estados Unidos Jun y Domenici descrito en USA Tax System (1995).

⁴³ Por su parte, Gravelle (1991), estima que el aumento en el bienestar de las generaciones futuras como consecuencia del cambio desde un impuesto sobre la renta a uno sobre el consumo, dejando aparte los cambios en el grado de progresividad del sistema, es aproximadamente del 2%; pero si compensamos a las generaciones mayores por las pérdidas que les impondría la transición, el aumento de que disfrutarían las generaciones futuras sería menor del 1%. Véase la revisión de esta literatura en Sarkar y Zodrow (1993) y los trabajos pertinentes en Aaron y Gale (1996).

⁴⁴ Por ejemplo, no se toma en cuenta ni que algunos vehículos de ahorro ya reciben en la actualidad el tratamiento que recibirían en un impuesto sobre el consumo ni que existe un continuo de tipos impositivos marginales efectivos en el IS que incluye tipos negativos. Si se

otros problemas muy variados de difícil solución. Piénsese, por ejemplo, en el tratamiento de las ganancias de capital devengadas bajo el sistema anterior, los préstamos existentes en el momento del cambio o los dividendos pagados con fondos ganados antes de la reforma. En otro orden de cosas, existen incentivos a consumir y a retrasar todo proyecto de inversión desde el momento en que el cambio se considere políticamente posible hasta el día en que entre en vigor. Por otra parte, la suerte que sufran los titulares de contratos en términos nominales -como bonos, hipotecas o salarios fijados a largo plazo- dependerá de si se produce o no un aumento de los precios de los bienes y servicios de consumo. Si los precios se mantienen estables, los emisores de esos contratos serán los que sufran con el cambio.⁴⁵

A modo de conclusión, aún reconociendo la importancia de los problemas técnicos y políticos que ocasionaría la transición, no hay que descartar que, dadas las ventajas a largo plazo del nuevo sistema y la conveniencia para la mayoría de mantenerlo tan puro como fuera posible durante la transición, se forme una mayoría que apruebe el cambio.

V. UNA EVALUACIÓN FINAL DE LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES

En este trabajo se ha ofrecido una defensa de un impuesto progresivo sobre el consumo frente al impuesto sobre la renta que rige en todos los países del mundo donde hay un sistema de imposición directa moderno. Para ello, se

hiciera, los efectos de la transición serían menores. En todo caso, en estos modelos los agentes consumen todos sus recursos a lo largo de la vida sin dejar herencias.

ha recurrido a argumentos bien establecidos en la literatura actual. La única novedad es que nos hemos adentrado sin ambages en valoraciones políticas que, lógicamente, suelen estar meramente apuntadas en el debate técnico. La contraposición entre las dos alternativas puede resumirse como sigue.

Desde una perspectiva anual, el impuesto sobre la renta identifica la capacidad de pago de los individuos con la suma del consumo y los incrementos de riqueza devengados en el período corriente. Esta construcción teórica se enfrenta con dificultades insoslayables en la práctica, que tienen su origen en la pretensión de medir, en un mundo sin estabilidad de precios, el beneficio económico anual de las sociedades mercantiles, el resto de las empresas y las actividades económicas que realizan los individuos por cuenta propia. Además, en presencia de una tarifa graduada hay que resolver el problema de la integración entre el IRPF y el IS y el que presentan las rentas irregulares, entre las que destacan las ganancias de capital.

Por otra parte, los activos que prometen una renta futura y los que generan un flujo de servicios que se consume directamente por los individuos, plantean difíciles problemas de valoración. Habitualmente, estos problemas se solucionan concediendo a esos activos un trato tributario privilegiado que es incompatible con los principios que guían la imposición sobre la renta. A continuación, y al amparo de la idea del fomento al ahorro y la inversión, los sistemas existentes proceden al asalto de la neutralidad gravando de modo diferencial distintos vehículos de ahorro y actividades de inversión. Esta

⁴⁵ Para otras contribuciones sobre los problemas de la transición, véase Graetz (1979) y

situación se complica aún más persiguiendo un sin número de fines ajenos a los meramente recaudatorios. El abandono de la neutralidad, la violación de la equidad horizontal, la complejidad del sistema, la erosión de la base impositiva y el deterioro de la progresividad real, son objeto recurrente de crítica en un proceso político que no parece tener fin.

En países como España, sobre este telón de fondo destaca un volumen crónico de fraude y elusión fiscal que conducen a una distribución de la renta declarada que es una caricatura de la distribución de la renta real.⁴⁶

Como alternativa se ofrece un impuesto progresivo sobre el consumo que integra un tratamiento ambicioso de las herencias y un cambio de perspectiva radical en la dirección del ciclo vital como horizonte temporal relevante. Las ventajas de este enfoque pueden resumirse en los cuatro puntos siguientes.

1. Centrémonos primero en la versión del FT que sugieren Hall y Rabushka. La amortización inmediata de todos los gastos de inversión en un impuesto sobre flujos reales de caja para todas las empresas y actividades económicas por cuenta propia, combinado con un impuesto sobre salarios (y pensiones), acaba con las dificultades congénitas del impuesto sobre la renta y con la necesidad de realizar ajustes por la inflación. El tratamiento uniforme de todas las formas de ahorro e inversión queda ahora automáticamente garantizado. Aunque todavía no hay una evidencia concluyente sobre los

Pearlman (1996).

⁴⁶ Para una exposición crítica de la situación actual en España, véase Castells *et al.* (2002) y Díaz y Sebastián (2004).

efectos benéficos de este cambio en el terreno de la eficiencia, sabemos que tales efectos se reducirían drásticamente si en la transición desde un impuesto sobre la renta se compensara a los propietarios del capital existente en el momento del cambio. No obstante, habrá que aceptar que, en principio, se favorecería la acumulación de capital y, en consecuencia, el crecimiento económico. Esta es al menos la percepción política que se tiene del cambio.

2. ¿Qué se ofrece a cambio en el esquema de Hall y Rabuschka? Un cierto grado de progresividad a través del mínimo exento del impuesto a los individuos, y una recomendación muy seria de preservar la pureza del impuesto a lo largo del período de transición. Pero si nos detuviéramos aquí, el sistema posterior a la transición consistiría en un impuesto regresivo sobre los recursos totales de los individuos a lo largo del ciclo vital. Por eso, junto a otros autores, se ha recomendado tanto el gravamen de las herencias recibidas en el impuesto de los individuos como el de las herencias otorgadas a través de un impuesto independiente con un amplio mínimo exento y el mismo tipo impositivo.

En mi opinión, esta oferta es atractiva desde el punto de vista ideológico. En un marco de máxima neutralidad en la elección entre el consumo corriente, el consumo futuro y las transferencias gratuitas a favor de terceros, no hay inconveniente en que cada cual aproveche libremente las oportunidades de acumulación que proporciona el gravamen sobre el consumo. Pero al final de la vida, quien muera rico que contribuya al peculio

común a través de un impuesto sobre las herencias con un amplio mínimo exento.

3. En un escenario como el descrito, la conquista de la neutralidad en los procesos de ahorro e inversión facilita la resistencia a las presiones de los grupos de interés, en connivencia con el gobierno de turno, a favor de tal o cual excepción por motivos interés social mejor o peor justificados. En la medida que tales aspiraciones merezcan ser llevadas a la práctica a juicio de quien ostente el poder político, la obligación de instrumentarlas a través de un programa de gasto mejorará el diseño de la política económica de que se trate y facilitará su evaluación *ex post* por personal especializado.

Seguramente, existe un acuerdo general de que nos interesa un sistema tributario sencillo, sin excepciones para nadie, donde los fines centrales sean transparentes e inteligibles para todos, a saber, conseguir una cierta recaudación de manera que los que tengan mayor capacidad de pago a lo largo de la vida paguen una mayor proporción de impuestos. Pues bien, en mi opinión, aunque no esté garantizado, la posibilidad de imponer el principio republicano de igualdad ante la ley en materia tributaria es mayor si su defensa se hace con motivo del pacto social que dé luz verde a la imposición sobre el consumo.

4. Preguntémonos por los beneficiarios del cambio de modelo contable que se sugiere. Primero, todas las empresas con independencia de su personalidad jurídica. Pero el segundo beneficiario de la simplificación sería la autoridad tributaria. En particular, piénsese en la posibilidad de que la

exigencia legal de una contabilidad de flujos facilite el problema de gestión frente al fraude y la elusión fiscal que cometen los perceptores de rentas mixtas.

A pesar de las ventajas anteriores, el cambio hacia un sistema tributario más sencillo basado en el consumo personal no parece inminente. Sin embargo, me gustaría concluir resaltando que las objeciones más fuertes a la imposición sobre el consumo son de tipo eminentemente político. A saber:

1) *Es muy difícil gravar las herencias (y las donaciones).*

2) *Durante la transición se verían perjudicados los propietarios del capital existente.*

Pues bien, en cuanto al primer punto, dados los medios informáticos disponibles y el poder del Estado de Derecho, ¿qué es más fácil, controlar la propiedad de la riqueza y someterla a un gravamen razonable al final de la vida de los ciudadanos, o estimar año a año el flujo de renta que tal stock genera? En cuanto a la segunda objeción, dado el imperfecto mundo donde la riqueza existente se ha acumulado y dadas las ventajas económicas que pueden predicarse del nuevo impuesto –que exonera, precisamente, el rendimiento normal del ahorro–, creo que existe la posibilidad de que la exigua minoría que controla la mayor parte de la riqueza acabe por ser neutral ante el cambio. Los demás no deberíamos tener mayores dudas.

Para terminar, hay que reconocer que la sustitución del actual impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el consumo tiene más

probabilidades de llevarse a cabo en países como Estados Unidos, donde el tamaño del Estado de Bienestar es menor que en otros países europeos y el sistema actual sólo coexiste con impuestos indirectos sobre las ventas a nivel estatal con tipos impositivos relativamente moderados. La propuesta podría ser también atractiva en otros países donde las instituciones del Estado de Bienestar no están tan desarrolladas, como en muchos países de Latinoamérica o del Este de Europa. En cambio, en países europeos, como España, la elevada presión fiscal y la existencia del IVA hace que la idea que aquí se defiende sea relativamente redundante. La reflexión sobre las posibilidades existentes deben dejarse para mejor ocasión.

REFERENCIAS

- Aaron, H. y H. Galper (1985), *Assessing Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Albi, E., C. Contreras, J. M. González-Páramo e I. Zubiri (1992 y ediciones posteriores), *Teoría de la Hacienda Pública*, Barcelona: Ariel.
- Altig, D., A. Auerbach, L. Kotlikoff, K. Smetters y J. Walliser (2001), Simulating Fundamental Tax Reform in the United States, *American Economic Review*, **91**: 574-595.
- Andrews, W. (1974), A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax, *Harvard Law Review*, **87**: 1113-1188.
- Armey, R. y R. Shelby (1995), *The Freedom and Fairness Restoration Act: A Comprehensive Plan to Shrink the Government and Grow the Economy*, Washington D.C.
- Atkinson, A. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A. (1996), Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency, and Growth, en H. Aaron y W. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Auerbach, A. y L. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Barro, R. (1974), Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy*, **82**: 1095-1117.
- Bird, R. y C. McLure (1990), The Personal Income Tax in an Interdependent World, en S. Cnossen y R.M. Bird (eds.), *The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?*, New York: North Holland.
- Bossons, J. (1970), The Value of a Comprehensive Tax Base as a Tax Reform Goal, *Journal of Law and Economics*, **13**: 327-363.
- Bradford, D. (1979), The Case for a Personal Consumption Tax, en J. Pechman, ed., reimpreso en Bradford (2000).
- Bradford, D. (1983), On the Incidence of Consumption Taxes, en C. Walker y M. Bloomfield (eds.), *New Directions in Federal Tax Policy for the 1980s*, Cambridge: Ballinger, reimpreso en Bradford (2000).
- Bradford, D. (1986), *Untangling the Income Tax*, Cambridge: Harvard University Press.

Bradford, D. (1996a), Consumption Taxes: Some Fundamental Transition Issues, en M. Boskin (ed.), *Frontiers of Tax Reform*, Stanford: Hoover Institution Press, reimpresso en Bradford (2000).

Bradford, D. (1996b), Treatment of Financial Services under Income and Consumption Taxes, en H. Aaron y W. Gale, eds., H. Aaron y W. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Bradford, D. (2000), *Taxation, Wealth, and Saving*, Cambridge: MIT Press.

Caballé, J. (2004), *Transferencias intergeneracionales, altruismo y crecimiento económico*, en este volumen.

Carter, K. (1966), *Report of the Royal Comisión on Taxation*, Ottawa (versión castellana: *Informe Carter*, Instituto de Estudios Fiscales, 1975).

Caspersen, E. y G. Metcalf (1994), Is a Value Added Regressive? Annual versus Lifetime Incidence Measures, *National Tax Journal*, **47**: 731-746.

Cassou, S. y K. Lansing (2000), Growth Effects of a Flat Tax, mimeo.

Castells, T., M. Amorós, S. Díaz de Sarralde, A. Gago, J. A. Garde, J.A. Gimeno, J. A. Herce, R. Iturriaga, Z. Jiménez-Riduejo, J. López, J. Loscos, B. Medel, J. Romero, J. Ruiz-Castillo, J. Ruiz-Huerta, J. Segura y J. Zornoza (2002), *Una alternativa fiscal para España*, Madrid: Fundación Alternativas, Exlibris Ediciones.

Cuervo, C. y J. A. Trujillo (1986), *Estructura fiscal e incentivos a la inversión*, Madrid: FEDEA.

Davies, J. F. St-Hilaire y J. Whalley (1984), Some Calculations of Lifetime Incidence, *American Economic Review*, **74**: 633-649.

Díaz, M. y M. Sebastián (2004), *Ideas para una reforma fiscal en España*, en este volumen.

Economic Council of Canada (1987), *Road Map for Tax Reform*, Ottawa: Ministry of Supply and Services.

Eisner, R. (1996), The Proposed Sales and Wages Tax-Fair, Flat, or Foolish?, en R. Hall, A. Rabushka, D. Armey, R. Eisner y H. Stein, *Fairness and Efficiency in the Flat Tax*, Washington D.C: The American Enterprise Institute.

Engen, E. y W. Gale (1996), The Effects of Fundamental Tax Reform on Saving, en H. Aaron y W. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Espetia, M., E. Huerta, E. Lecha y V. Salas (1989), *Estímulos fiscales a la inversión a través del impuesto de sociedades*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía 69.

Feld, A. (1995), Living with the Flat Tax, *National Tax Journal*, **48**: 603-618.

First Report of the Comisión on Taxation (1982), Dublín.

Fisher, I. (1937), Income in Theory and Income Taxation in Practice, *Econometrica*, **5**: 1-55.

Fisher, I. y H. W. Fisher (1942), *Constructive Income Taxation: A Proposal for Reform*, Nueva York: Harper and Row.

Fuentes Quintana, E. (1987), El impuesto lineal: una opción fiscal diferente, *Papeles de Economía Española*, nº 30-31, 175-192.

Fullerton, D. y D. Rogers (1996), *Who Bears the Lifetime Burden?*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Gago, A. (1985), Índice-renta vs. índice-gasto: el futuro del impuesto sobre la renta, *Hacienda Pública Española*, **92**: 49-77.

Gale, W., S. Houser y J.K. Scholz (1996), Distributional Effects of Fundamental Tax Reform, en H. Aaron y W. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Gale, W., J. Hines y J. Slemrod, eds., (2001), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Galper, H. y E. Steuerle (1983), Tax Incentives for Saving, *The Brookings Review*, Winter: 16-23

Gephardt, R. (1995), *A Democratic Plan for America's Economy: Toward a Fairer, Simpler Tax Code*, comentarios ante el Center for National Policy, Washington D.C.

González Páramo, J. M. (1986), El impuesto lineal sobre la renta, *Papeles de Economía Española*, nº 27: 297-302.

González Páramo, J. M. (2004), *La idea de la neutralidad en la tributación del ahorro: lógica, obstáculos y paradojas*, en este volumen.

Goode, R. (1980), The Superiority of the Income Tax, en J. Pechman (ed.), *What Should Be Taxed, Income or Expenditure?*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Goode, R. (1990), Key Issues in the Reform of Personal Income Taxes, en S. Cnossen y R.M. Bird (eds.), *The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?*, New York: North Holland.

Goode, R. (1997), Should Reformers Aim at an Improved Income Tax or at an Expenditure Tax?, en J. Head y R. Krever (eds.), *Taxation Towards 2000*, Sydney: Australian Tax Foundation.

Graetz, M. (1979), Implementing a Progressive Consumption Tax, *Harvard Law Review*, **92**: 1575-1661.

Gravelle, J. (1991), Income, Consumption , and Wage Taxation in a Life Cycle Model: Separating Efficiency from Redistribution, *American Economic Review*, **81**: 985-995.

Gravelle, J. (1995), The Flat Tax and Other Proposals: Who Will Bear the Tax Burden?, *Tax Notes*, 18 de Diciembre, 1517-1527.

Gravelle, J. y S. Maguire (2000), Estate and Gift Taxes: Economic Issues, *Tax Notes*, 24 de julio: 551-569.

Grubert, H. y T. Newlon (1995), The International Implications of Consumption Tax Proposals, *National Tax Journal*, **48**: 619-647.

Hall, R. (1996), The Effect of Tax Reform on Prices and Asset Values, en J. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Cambridge: MIT Press.

Hall, R. y A. Rabushka (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, Nueva York: McGraw Hill.

Hall, R. y A. Rabushka (1995), *The Flat Tax*, 2ª edición, Stanford: Hoover Institution Press.

Hines, J. (1996), Fundamental Tax Reform in an International Setting, en H. Aaron y W. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Kaldor, K. (1955), *An Expenditure Tax*, Londres: Allen and Unwin (versión castellana: *Impuesto al gasto*, México: Fondo de Cultura Económica, 1963).

Kay, M. y M. King, *The British Tax System*, Londres: Oxford University Press.

Lodin, S. O. (1978), *Progressive Expenditure Tax. An Alternative?*, Estocolmo: Liberforlag (versión castellana: *Impuesto Progresivo sobre el gasto*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983).

McCaffery, E. (1999), Grave Robbers: The Moral Case Against the Death Tax, *Tax Notes*, 13 de diciembre: 1429-1443.

McIntyre, M. (1990), Implications of Family Sharing for the Design of an Ideal Personal Tax System, en S. Cnossen y R.M. Bird (eds.), *The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?*, New York: North Holland.

McLure, C. (1988), The 1986 Act: Tax Reform's Finest Hour or Death Throes of the Income Tax?, *National Tax Journal* **41**: 303-315.

McLure, C. (1998), El debate sobre los impuestos basados en el consumo en los Estados Unidos: implicaciones para las Américas, *Hacienda Pública Española*, **144**: 105-130.

McLure, C., J. Mutti, V. Thuronyi y G. Zodrow (1990), *The Taxation of Income from Business and Capital in Colombia*, Chapel Hill: Duke University Press.

McLure, C. y G. Zodrow (1990), Administrative Advantages of the Individual Prepayment Approach to the Direct Taxation of Consumption, en M. Rose (ed), *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*, Nueva York: Springer-Verlag.

McLure, C. y G. Zodrow (1996), en M. Boskin (ed.), *Frontiers of Tax Reform*, Stanford: Hoover Institution Press.

McLure, C. y G. Zodrow (1998), Un impuesto directo híbrido basado en el consumo: Propuesta para Bolivia, *Hacienda Pública Española*, **140**: 139-151.

Meade, J. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres: Allen and Unwin (versión castellana: *Estructura y reforma de la imposición directa*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1980).

Mieszkowski, P. (1980), The Advisability and Feasibility of an Expenditure Tax System, en H. Aaron y M. Boskin (eds.), *The Economics of Taxation*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Mieszkowski, P. (1978), The Choice of Tax Base: Consumption versus Income Taxation, en M. Boskin (ed.), *Federal Tax Reform: Myths and Realities*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

Musgrave, R. (1976), ET, OT and SBT, *Journal of Public Economics*, **6**: 3-16.

Musgrave, R. (1983), The Nature of Horizontal Equity and the Principle of Broad Based Taxation: A Friendly Critique, en J. Hind (ed), *Taxation Issues of the 1980s*, Melbourne: Australian Tax Research Foundation.

Pearlman, R. (1996), Transition Issues in Moving to a Consumption Tax, en H. Aaron y W. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Pechman, J., ed. (1977), *Comprehensive Income Taxation*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia*, Barcelona: Ariel.

Raventós, D. coord., (2001), *La renta básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona: Ariel.

Rubio, J. J. (1986), *El impuesto progresivo sobre el gasto: una opción fiscal*, tesis doctoral, Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

Sarkar, S. y G. Zodrow (1993), Transitional Issues in Moving to a Direct Consumption Tax, *National Tax Journal* **46**: 359-376.

Seidman, L. (1983), Taxes in a Life Cycle Growth Model With Bequests and Inheritances, *American Economic Review*, **73**: 437-441.

Sevilla, J. (2002), *De nuevo socialismo*, Barcelona: Crítica.

Sevilla, J. V. (2003), “Una nueva política tributaria”, *Claves de Razón Práctica*, nº 130, 26-33.

Slemrod, J. y J. Bakija (2000), *Taxing Ourselves. A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, Cambridge: MIT Press.

Starrett, D. (1988), Effects of Taxes on Saving, en H. Aaron, H. Galper y J. Pechman (eds.), *Uneasy Compromise: Problems of a Hybrid Income-Consumption Tax*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Steuerle, E. (1983), Building New Wealth by Preserving Old Wealth: Savings and Investment Tax Incentives in the Post-War Era, *National Tax Journal* **36**: 307-319.

U.S. Treasury Department (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington D.C: U.S. Government Printing Office; reimpresso en Bradford, D. et al., ed. (1984), Washington D.C: Tax Analysts (versión castellana: Instituto de Estudios Fiscales, 1987).

U.S. Treasury Department (1984), *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*, 3 vols., Washington D.C: U.S. Government Printing Office.

U.S. Treasury Department (1992), *Report on the Integration of the Individual and Corporate Tax Systems*, Washington D.C: U.S. Government Printing Office.

USA Tax System (1995), *Tax Notes* **66**, no. 11: 1485-1575.

Ventura, G. (1999), Flat Tax Reform: A Quantitative Exploration, *Journal of Economic Dynamics and Control*, **23**: 1425-1458.

Vickrey, W. (1939), Averaging for Income Tax Purposes, *Journal of Political Economy*, **45**: 379-397.

Zodrow, G. (1997), Reflections on the Consumption Tax Option, en J. Head y R. Krever (eds.), *Taxation Towards 2000*, Sydney: Australian Tax Foundation.

Zodrow, G. y C. McLure (1991), Implementing Consumption Taxes in Developing Countries, *Tax Law Review*, **46**: 405-487.

Zubiri, I. (2001), El diseño del IRPF en un contexto económico cambiante: el trade-off eficiencia-equidad, en *Desigualdad, redistribución y bienestar, una aproximación a partir de la microsimulación de sistemas fiscales*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.